

Hack Péter: A büntetőhatalom függetlensége és számon kérhetősége

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008*

Örömmel méltatom Hack Péter könyvét. Olyan munkát méltathatok, amely házagpótló és több szempontból is újszerű. Házagpótló szó szerint, vagy ha úgy tetszik, hidat épít az elvont tudomány és a társadalmi cselekvés között. Úgy látom, a helyzet ma az, hogy az egyik oldalon vannak a tudomány képviselői, akik zömmel egymásnak írják munkáikat, a másik oldalon pedig ott vannak a jogvédő szervezetek, a civilszervezetek, amelyek nemes társadalmi célok, értékek nevében, illetve mellett agítálnak vagy tiltakoznak, kampányolnak. De valahogy hiányzik az, ami a két szférát összekötné. Hack Péter könyve ezt a hiányt pótolja, segít abban, hogy a két terület egymásra találjon. Tudományos értekezés, amely egyúttal közérthető, és amely adatokkal alátámasztott, megalapozott érveket bocsát azoknak a rendelkezésére, akik egy jobb, igazságosabb, élhetőbb, korrektebb társadalomért állnak ki. Azoknak, akik azt szeretnék, hogy kevesebb legyen a korrupció, hogy ne legyen kontraselekció, hanem a tisztségeket az érdem alapján töltsék be, akik azt szeretnék, hogy ártatlanokat ne fosszon meg az igazságszolgáltatás a szabadságuktól, kevesebb legyen a justizmord Magyarországon, akik úgy gondolják, hogy az igazságszolgáltatás a polgárokért van, és nem azokért, akik a jogot szolgáltatják.

Újszerű Hack Péter könyve a témaválasztást illetően is. Még ma is rendszerint úgy választunk kutatási témát, hogy feltérképezzük: miről nem írtak még, illetve miről írtak kevesen vagy miről írtak rosszat, aminél mi jobbat tudunk produkálni, és aztán kiválasztjuk a megfelelő jogintézményt, írunk az eljárás valamely alanyáról, az eljárás valamely szakaszáról, valamely perjogi intézményről.

Hack Péter nem ezt teszi, ő talál valami nyugtalanítót, és a problémát teszi vizsgálat tárgyává. Megjegyzem, ma már az igazán tekintélyes egyetemeken, tudományos intézményekben, kivált az Egyesült Államokban a kutatóegységek és a tanzsékek, intézetek vagy iskolák sem egy-egy diszciplína, hanem valamely probléma szerint létesülnek, mint ahogy a jogi fakultások sem feltétlenül a jogágak szerint szerveződnek. Hack munkája a good governance problémakörébe sorolható: őt az izgatja, miképp garantálható, hogy a közhatalmat jó színvonalon gyakorolják,

* Elhangzott a kiadó által a Magyar Tudományos Akadémián 2008. június 24-én rendezett könyvbemutatón.

hogyan azt a közösség ellenőrizhesse, hogy a posztokat az érdemek szerint osszák el, és hogy az igazságszolgáltatás ne mélyítse a társadalmi szakadékokat.

Hack könyve olyan munka, amely közel áll az ízlésemhez. Valójában három nagy ívű tanulmány együtteseként is felfogható; az első munka a bírói függetlenség és számon kérhetőség kérdését járja körül, valamint ezek szervezeti garanciáit; a második az ügyészség szerepét és alkotmányos státusát veszi szemügyre; végül a harmadik dolgozat a büntetőeljárás törvény elkészültének menetét rekonstruálja egy bizonyos szemszögből: miképp alakította a bírói és ügyészségi szervezet a kodifikáció folyamatát és végtermékét?

E három nagy ívű tanulmányt az a gondolat fűzi egybe, hogy az igazságszolgáltatás jó minősége valamennyiünk érdeke: a büntetőeljárás szabályainak garantálniuk kell a perbeli megismerés megbízhatóságát, azt, hogy a bűnösök elnyerjék büntetésüket, ártatlant viszont ne ítéljenek el. Az adatok azt igazolják, hogy nálunk a büntető igazságszolgáltatás rendszere messze nem optimálisan működik: ijesztően magas azoknak a száma, akik elkerülik a felelősségre vonást, mert az eljárást a bírósági szakaszban elévülés címén megszüntetik. Az utóbbi időben napvilágra kerülő justizmordok aggodalomra adnak okot: féltő, hogy nemcsak a sajtóban is nagy port kavarázó ügyekben született rossz ítélet, hanem jóval többen vannak, akik ártatlanul töltik büntetésüket.

Mindez azt látszik igazolni, hogy a büntetőeljárás szabályai nem nyújtanak megfelelő garanciát arra, hogy minden ügyben az igazságra derül majd fény. Ez persze másutt is így van, az eljárási normák mindenütt csak a korrekt döntés esélyét teremtik meg. Igaz, abban jelentős eltérések lehetnek az egyes perrendtartások között, hogy mekkora esélyt adnak a helyes döntésnek. Ezt azért tartom fontosnak kiemelni, mert mi, akik részt vettünk új büntetőeljárás törvény kidolgozásában, nem hangsúlyoztuk kellőképpen a reform eme célkitűzését. Tény, sokszor elhangzott, a reform egyik célja, hogy ily módon eljárási jogunk jobban megfeleljen az alkotmányban és a nemzetközi dokumentumokban rögzített tisztességes eljárás követelményének. De nem hangsúlyozták eléggé, hogy a tisztességes eljárás körébe tartozó fairness normák – a gyanúsított, a vádlott és a védő participációs jogai vagy az eljárás olyan szerkezeti elvei, mint az „ügyféliség” vagy a fegyverek egyenlősége – létjogosultsága éppen abban van, hogy csökkentik az ártatlanul elítélés veszélyét.

Az, hogy milyen eljárási törvény születik, nagyban függ a jogszabály-előkészítés mikéntjétől. Hack tétele, hogy ha az igazságszolgáltatás szervei érdekérvényesítő korporációként jelentős befolyással vannak a kodifikációra, és saját preferenciáikat képesek keresztülvinni, akkor fennáll a veszélye annak, hogy olyan törvény születik, amely kedvez ugyan a jogalkalmazóknak, de objektíve nem működik majd

színvonalasan. A törvények hiányosságát azonban a jogalkalmazók személyi kvalitásai kompenzálhatják. Deák Ferenc tételét némiképp átfogalmazva mondhatjuk, hogy a felkészült, intelligens, megfelelően kiválasztott bírók a rossz jogszabályokat képesek úgy alkalmazni, hogy a törvénykezési rendszer összességében legalább tűrhető szinten működik. Úgy tűnik, a jelenlegi magyar rendszer ezen a területen is sok kívánnivalót hagy maga után: gond van a kiválasztással, az előmenetel rendszerével, és nem mindenben garantált az egyes bíró függetlensége sem.

A bírói függetlenség és számonkérhetőség mint a jogkeresők emberi joga

Azzal kezdtem, hogy dolgozatában Hack Péter három nagy ívű tanulmányt kapcsol össze, ezek egyenként is megállják a helyüket. Ízlésemhez az ilyen jellegű értekezések állnak közel: a Hack által választott módszer ugyanis fegyelmezettségre kényszerít: a terjedelmi korlátok miatt is kénytelen a szerző mondandóját arra szorítani, ami valóban közlésre érdemes. Az ilyen szerkesztési megoldás mellett nincs helye fecsegésnek, felesleges tiszteletköroknak, a témához nem szorosan kapcsolódó kitérőknek. Ebben a dolgozatban alig találtam olyat, amit én elhagytam, amit felesleges kitérőnek éreztem volna. Az értekezés egyik további jelentős érdeme tehát, hogy felhasználó, azaz olvasóközpontú.

Azt szokták mondani, hogy a jó írás olyan, amely továbbgondolható, én is osztom e vélekedést. És valóban: Hack Péter levezetéséből számos, általa nem tárgyalt kérdés is felvethető. Az ember akkor is elégedett az értekezéssel, ha abban az általa korábban megfogalmazott saját tételeinek megerősítését fedezi fel. Én nagy élvezettel olvastam a második és a harmadik fejezeteket, amelyekben Hack Péter a magyar és a nemzetközi szakirodalmat áttekintve – egyebek között – leszögezi, hogy „az igazságszolgáltatás pártatlanságát és a bíráskodás függetlenségét biztosító intézményrendszerrel csak akkor lehetnénk elégedettek, ha az olyan működésmód kialakulásához vezetne, amelyet közbizalom övez”. Elégtelen tehát a bírósági szervezet radikális elválasztása a végrehajtó hatalomtól, mint ahogy elégtelen a függetlenséget és a pártatlanságot féltő aggodalmakra az intézményi garanciák felsorolásával válaszolni, mert ezek nem pótolják a közbizalmat.

Hack tehát az intézményrendszerre levonja azt a következtetést, amely adódik abból, amit a bírói függetlenségről, illetve a függetlenség és a számon kérhetőség viszonyáról magam is megállapítottam. A függetlenség és a pártatlanság ugyanis végső soron mindannyiunknak a semleges és elfogulatlan döntőkhöz való emberi jogából ered. Ennek a garanciája, hogy a bírók kizárólag a törvényeknek van-

nak alá vetve. Ezt kell szavatolnia az intézményrendszernek, ami viszont azoknak a mechanizmusoknak a létét is feltételezi, amelyeken keresztül – megismétlem: annak érdekében, hogy az elfogulatlan döntőkhöz való jogunk érvényesüljön – ellenőrizhetjük, hogy a bírók tényleg alávetették-e magukat a törvényeknek, azoktól nem szakadtak-e el, valóban csak a törvények alapján döntöttek-e. Utóbbi a számon kérhetőség, amely tehát nem áll ellentétben a függetlenséggel, hanem – az emberi jogi megközelítés alapján – annak feltétele.

Ugyanígy megerősített Hack dolgozata abban a meggyőződésben, hogy a bírói függetlenség kiterjesztése az ügyészségre, illetve az ügyészekre nehezen kivitelezhető és számos diszfunkció forrása lehet. Igaza van Hack Péternek abban, hogy a mai büntetőeljárás mellett, amely számos szituációban lehetőséget ad az ügyésznek arra, hogy a célszerűség alapján döntsön, értelmezhetetlen a függetlenség alapgondolata: tudniillik a kizárólag a törvénynek alávetettség.

Saját vizsgálataim is azt támasztották alá, amire Hack Péter jutott, hogy ha a tágabb értelemben vett büntető igazságszolgáltatás többi szereplője egyaránt független, akkor ennek következménye a teljes felelőtlenség. Ez történt például Bulgáriában, ahol a bírók mellett az ügyészek, sőt a vizsgálók is függetlenül, minden kontroll nélkül végzik tevékenységüket. Mindehhez még annyit tennék hozzá, hogy a függetlenség kiterjesztése más, az igazságszolgáltatásban szerepet játszó szerevekre azzal a veszéllyel jár, hogy ezzel relativizálják, vagyis végeredményében gyengítik a bírói függetlenséget.

Nem véletlen, hogy a kötelező erejű nemzetközi dokumentumok csak a bírósággal, a bíróval kapcsolatban fogalmaznak meg a függetlenség és a pártatlanság követelményét. Természetesen minden jogalkalmazónak tárgyyszerűen kell eljárnia, egyikük sem dönthet önkényesen, mindannyiuknak tartania kell magát a jogi előírásokhoz. De mind a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, mind pedig az Európai emberi jogi egyezmény kizárólag a bírók esetében kívánja meg, hogy az államok gondoskodjanak a függetlenség és a pártatlanság intézményi garanciáiról. Ennek oka, hogy mindannyiunknak jogunk van arra, hogy az ellenünk folytatott eljárásban csak az ügyre tartozó körülmények mérlegelésével szülessen döntés. Vagyis a döntéshozónak kell pártatlannak lennie – márpedig a döntéshozó a bíró. (Ezen nem változtat az sem, hogy elfogadhatjuk az ügyész vagy a nyomozó hatóság akár szankciót kiszabó döntését – ilyenkor ugyanis magunk mondunk le a bírósági eljárásról, illetve a bírói döntésről.) Amire tehát emberi jogunk van, az az, hogy a bírói eljárás legyen tárgyyszerű és pártatlan – ez a döntéshozatali vagy funkcionális függetlenség, és a függetlenségnek a jogirodalomban kidolgozott minden egyéb aspektusa, a személyes garanciák vagy a bírósági szervezet függetlenségét szavatoló szabályok egyaránt a döntéshozatali függetlenséget hivatottak szolgálni.

A bírói tévedések orvoslása

Említettem, hogy egy értekezés akkor értékes, ha továbbgondolásra ösztönöz. De talán még ennél is meggyőzőbben jelzi egy munka értékét, ha olyan kérdésekre kínál megoldást, amelyekre korábban az olvasónak nem volt válasza. Bevallom, a kilencvenes évek elején-közepén, amikor az Igazságügyi Minisztériumban megindult az igazságügyi szervezetre vonatkozó szabályanyag kidolgozása és ezzel párhuzamosan az új büntetőeljárás törvény előkészítése, nem volt válaszom arra, hogy melyikhez kell a másikat igazítani: nem voltam képes előrelátni azokat a következményeket, amelyek abból adódtak, hogy előbb alakult ki a szervezeti struktúra. Hack dolgozata számomra meggyőzően igazolja, hogy ez hiba volt: valóban előbb kellett volna az eljárási rendszer tekintetében egyezsége jutni, és aztán ehhez igazítani az igazságszolgáltatás szervezetét.

Ami pedig a dolgot továbbgondolkodásra ösztönző megállapításait illeti, élvezettel olvastam a második fejezetet, amelyben Hack Péter számba veszi, hogy külföldön miképpen reagáltak arra, amikor a hibás ítéletekre fény derült. Hack zömében az angolszász rendhez tartozó országokat vizsgált, és az olvasónak feltűnhetett, hogy mindenütt a kormány tett lépéseket az ügyek kivizsgálására, illetve a jogsérelem orvoslására. Elsőként felvethető, hogy vajon nálunk szóba jöhetne-e egy ilyen megoldás, illetve hogy ilyen a végrehajtó hatalom által felállított bizottságokra egyáltalán szükség lehet-e. Vajon nem azért kényszerültek-e az angolszász államokban ezek létrehozására és működtetésére, mert a common law modellben a jogorvoslati rendszer – a kontinentális modellel összehasonlítva – csökevényes. Érvelhetünk úgy, hogy a mi kétfokú jogorvoslati rendszerünk, amelyben a másodfokú bíróság jogköre részben a ténykérdések vizsgálatára is kiterjed, alkalmas az elsőfokú bíróságok tévedéseinek a feltárására és orvoslására. Nem tudom, hányan töltik büntetésüket ártatlanul a magyar börtönökben, mindenestre az elmúlt néhány év nagy port kavará bírói tévedései alapján juthatunk arra, hogy még egy viszonylag fejlett jogorvoslati rendszer mellett sem árt, ha a „gyanús” elítélések ellenőrzésére a bírói szervezeten kívüli testületet hatalmazunk fel.

De vajon lenne-e nálunk esélye a kormány vagy az igazságügy-miniszter által felállított vizsgálóbizottságoknak, amelyek a jogerős bírósági határozatok felett mondanak ítéletet, és azokat akár annulálhatják is? Mennyiben tartanánk az ilyen vizsgálóbizottságokat a bírói függetlenséggel összhangban lévőnek? Hiszen a függetlenség azt is megkívánja, hogy a végrehajtó hatalom (és a törvényhozás is) tartsa tiszteltben a bírói ítéleteket, és azokat – ismét Deákot idézve – ne forgassa fel. Kétségtelen, hogy nincs sok értelme annak, hogy a bírói eljárás elfogulatlanságát, tárgyyszerűségét

garantáljuk, ha annak produktumát a többi hatalmi ág megváltoztathatja vagy sembe veheti.

Ilyen értelemben a kegyelem is a bírói függetlenséget csorbító intézmény, de mégiscsak elismerjük létjogosultságát. Igaz, nálunk hangsúlyozzák, hogy az intézmény nem a bírói tévedések korrekációjára hivatott, hanem arra, hogy a bírói ítélet után beállt, azaz a bíró által a döntés meghozatalakor nem ismert, mert akkor nem létező körülményekre tekintettel érvényesítse a méltányosság követelményét. De arra is emlékszem saját praxisomból, hogy ha azt észleltük, hogy a büntetéskiszabási gyakorlatot figyelembe véve kirívóan, értelmetlenül súlyos büntetést mondtak ki a kérelmezővel szemben, mindig sikerült az ítélet meghozatala után előálló körülményt találni, amely megalapozhatta a pozitív kegyelmi döntést. A kegyelem intézményét – hangsúlyozom – pusztán annak igazolására hoztam fel, hogy korántsem igazolhatatlan egy az igazságszolgáltatási szervezeten kívül álló testület felállítása, amely a bírói tévedések feltárását és következményeik orvoslását végzi.

A bíró szerepe a vegyes rendszerű büntetőperben

A büntetőeljárás törvény hányatott sorsát végigkísérő ó. fejezet olvasása után elgondolkodtam azon, hogy ha a bírói vezetés képes lett volna túltenni magát rövid távú érdekein, és partner lett volna egy új tárgyalási modell kialakításában, amelyben a bíró méltóságteljesen, a felek felett állva vezeti a pert, vajon elejét vehette-e volna a bíróságok drámai tekintélyvesztésének.

Ma, látjuk, mindennapossá váltak a bírók elleni fenyegetések és egyéb magatartások, amelyek célja a bírói döntés befolyásolása, illetve amelyek a már megszületett bírói döntés miatt helyeznek kilátásba retorziókat. Egyre gyakoribbak a bírókkal szemben, hivataluk ellátásával kapcsolatban tett gyalázkodó, becsmérítő, rágalmozó kijelentések, tetteges becsületsértések. Érdekes módon az ügyészek jóval kevésbé vannak kitéve ilyen atrocitásoknak.

Hack könyve alapján elgondolkodhatunk azon, hogy ennek nem lehet-e magyarázata, hogy a vádlott nem a vádhatóságot tekinti ellenfelének, hanem a bírót. Ez a modern vegyes rendszerű büntetőper következménye, amelyen alapjaitban az 1998. évi kódex sem volt képes változtatni: a tárgyalás megmaradt mérsékelt inkvizitórius pernek. Ennek pedig az az oka, hogy a vádelv csak csökevényesen érvényesül. A bíróság csak igen korlátozottan és ideiglenesen van kötve a vádirathoz, mind a megítélendő tényállást, a megjelölt büntetőjogszabály-helyet, mind pedig a vizsgálendő bizonyítékokat illetően.

A modern vegyes per másik strukturális sajátossága, hogy a bizonyítási eljárás eredményéről ugyanaz a személy dönt, mint aki annak terjedelmét, lefolyását – a bizonyítási eljárást irányítva – meghatározta. Azaz, aki vizsgál, az mondja meg, hogy mit hozott a vizsgálat.

Mindkét említett strukturális sajátosság azt igazolja, hogy nem sikerült megvalósítani azt a XIX. századi fő reformkövetelést, hogy tudniillik – szemben az inkvizitórius modellel – ne a bíróság legyen a vádlott perbeli ellenfele. Mivel a bíróság csak korlátozott mértékben van kötve a vádirathoz, ezért a védelem még nem ér el felmentést pusztán azzal, hogy a perbeli ellenfele által megfogalmazott vádiratban foglaltakat cáfolta. Mivel pedig a bizonyítási eljárást a bíró irányítja, és ő dönt arról, hogy mit tekint igazoltnak, nem vezet feltétlenül felmentéshez, ha a védelem az ügyészi végindítványban foglaltakat megdönti. Sőt elvben az ügyésznek a felmentésre irányuló indítványa sem jelent feltétlen garanciát arra, hogy a bíróság a vádlottat valóban felmenti.

Visszatérve a könyv általános értékelésére: úgy gondolom, az utóbbi évek egyik legszínvonalasabb jogpolitikai-jogszociológiai-alkotmányjogi-perjogi értekezését veheti kézbe az olvasó. Biztos vagyok abban, hogy nemcsak a jogászoknak, hanem minden a magyarországi közügyek iránt érdeklődő értelmes embernek intellektuális élvezetet nyújt Hack Péter könyve.

Készítette: Bárd Károly